



## Jean-Monnet-Working Paper 2001/5

Peter Abrahamson und Anette Borchorst  
**Geld ist nicht alles – über die EU und den dänischen  
Wohlfahrtsstaat**

Penge er ikke alt – om EU og den danske velfærdsstat

In:

DÄNEMARK UND DIE WWU  
POLITISCHE ASPEKTE

DANMARK OG ØMU'EN  
POLITISCHE ASPEKTER

ÅRHUS 2000, S. 218 - 250

*Übersetzung: Frauke Rubart, Jean Monnet Centre for European Studies, Universität Bremen*

**Jean-Monnet-Centre for European Studies (CEuS)**

University of Bremen  
SFG, Enrique-Schmidt-Strasse  
D -28359 Bremen  
Phone +49-421-218-9037  
Fax +49-21-218-9143



Einleitung.....	3
Wohlfahrtsstaatsmodelle.....	3
Das Versicherungsmodell.....	5
Das residuale Modell .....	6
Das universelle Modell.....	6
<i>Das Versicherungsmodell.....</i>	<i>7</i>
<i>Das residuale Modell .....</i>	<i>7</i>
<i>Das universelle Modell.....</i>	<i>7</i>
<i>Zuteilungskriterium .....</i>	<i>7</i>
Der dänische Wohlfahrtsstaat in Europa.....	7
Sozialpolitische Initiativen der EG/EU bis zur WWU .....	11
Die EU und der dänische Wohlfahrtsstaat .....	15
Zuteilungskriterium .....	20
Zentrale Institution .....	21
Umfang.....	21
Finanzierung.....	21
Effekte.....	21
Schlussfolgerung und Perspektiven.....	22
Tabellen.....	25

## Einleitung

In der dänischen EU-Debatte spielt die Bedeutung der EU für den Wohlfahrtsstaat im allgemeinen und der Effekt der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) im besonderen eine Schlüsselrolle. Wie üblich – ist man versucht zu sagen – gibt es viele verschiedene Folgerungen. EU-Gegner und -Skeptiker haben argumentiert, daß der europäische Integrationsprozeß zu einer Harmonisierung der sozialen Leistungen und auf längere Sicht zu einer Demontage des dänischen Wohlfahrtsstaates führe. Der Ja-Flügel hat argumentiert, daß die Sozialpolitik eine nationale Angelegenheit, und daß die EU mit der WWU eine ökonomische Garantie für die zukünftige Wohlfahrt sei. Es gibt also erstens Uneinigkeit darüber, wieweit EU-Initiativen auf den dänischen Wohlfahrtsstaat eingewirkt haben oder nicht, zweitens darüber, ob der Effekt primär ein ökonomischer oder politischer ist. Dritter Streitpunkt ist, ob EU-Initiativen eine Bedrohung oder eine Sicherung des dänischen Wohlfahrtsstaates darstellen. Im folgenden analysieren wir, ob, und auf welche Weise, EU-Regulierungen auf die Wohlfahrtssysteme eingewirkt haben, und wir diskutieren die Effekte der WWU im Zusammenhang mit den übrigen Regulierungen. Wir nehmen nicht dazu Stellung, ob diese Wirkungen als etwas Positives, Neutrales oder Negatives betrachtet werden sollen, da wir meinen, daß das hier nicht die Aufgabe ist - und wir sind uns beide auch nicht einig darüber.

Der Abschnitt „Wohlfahrtsmodelle“ präsentiert die Hauptfolgerungen zu den verschiedenen Wohlfahrtsmodellen, die unter den EU-Mitgliedern repräsentiert sind. Ziel ist es klarzumachen, worin die Hauptunterschiede zwischen ihnen bestehen, so daß man eine Grundlage dafür hat abzuschätzen, ob die Systeme konvergieren und auf welche Weise. Der Abschnitt „Der dänische Wohlfahrtsstaat in Europa“ kennzeichnet empirisch die Unterschiede und Gleichheiten zwischen den westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten. Im Abschnitt über „Sozialpolitische Initiativen der EG/EU bis zur WWU“ skizzieren wir die Hauptzüge in den Bestimmungen der EG und der EU zur Sozialpolitik vom Anfang bis heute. Im Abschnitt „EU und der dänische Wohlfahrtsstaat“ diskutieren wir den Effekt der EG- und EU-Initiativen auf den dänischen Wohlfahrtsstaat und auch die Bedeutung der WWU dabei. Abschließend diskutieren wir die Paradoxa und Dilemmata, die mit der Wahl zwischen dem Festhalten an nationaler Souveränität in der Wohlfahrtspolitik und dem Versuch, das sozialpolitische Profil des europäischen Marktes zu stärken, verbunden sind. Das tun wir u.a. mit der Frage nach der demokratischen Legitimität.

## Wohlfahrtsstaatsmodelle

Seit den 1960er Jahren existiert in der Gesellschaftswissenschaft eine Diskussion über qualitativ verschiedene Arten, den Wohlfahrtsstaat zu organisieren. Es ist nicht die Rede vom eigentlichen Theoretisieren über Form und Funktion des modernen Wohlfahrtsstaates, sondern es geht um den Versuch einer idealtypischen Bestimmung von zentralen und qualitativen Unterschieden zwischen den verschiedenen Regimen. Wenn wir im folgenden verschiedene Modelle diskutieren, ist dabei also die Rede von idealisierten und

abstrakten Betrachtungen. Der amerikanische Politologe Harold Wilensky besetzte viele Jahre lang die Tagesordnung mit seiner Unterscheidung zwischen einem residualen und einem institutionellen Wohlfahrtsstaat. Er meinte, daß die Entwicklung des Wohlfahrtsstaates eine Funktion von Modernisierungs- und Industrialisierungsprozessen war, und daß die weniger entwickelten, residualen sich deshalb mit der Zeit zu institutionellen Wohlfahrtsstaaten entwickeln werden. Das übergeordnete Kriterium war die Ausbreitung von kollektiven Sicherungsordnungen, empirisch bestimmt durch den Anteil der wohlfahrtsmäßigen Ausgaben am Bruttonationalprodukt. Er sah also einen klaren Zusammenhang zwischen der ökonomischen Entwicklung und dem Umfang des Wohlfahrtsstaates.

1971 erweiterte der Engländer Richard Titmuss diese Unterscheidung und fügte hinzu, was er das leistungsorientierte Modell nannte. Gleichzeitig schlug er die sehr wichtige Korrektur in bezug auf Wilensky vor, nämlich daß die Modelle Seite an Seite in Zeit und Raum existieren. Für Titmuss war das entscheidende Kriterium, welches Prinzip für die Zuteilung von Leistungen galt. Diese Betrachtung wurde 1990 mit Gøsta Esping-Andersens Typologie mit drei Wohlfahrtsmodellen von 1990 vertieft. Hier war politische Ideologie zentral, und er verknüpfte das residuale Modell mit Liberalismus, das institutionelle mit der sozialdemokratischen Ideologie, und das Leistungsmodell mit einer konservativen Ideologie. Ein mehr historisch orientierter Teil der Sozialwissenschaft suchte Unterschiede in Verfassung und Geographie zu Beginn des 20. Jahrhunderts. Das resultierte in einer Grenze zwischen konstitutionell-dualistischen Monarchien mit entweder begrenzter (z.B. Griechenland) oder ausgebreitetem Wahlrecht (z.B. Deutschland), liberalen Demokratien (z.B. Großbritannien) und Massendemokratien (z.B. Skandinavien). In diesen Betrachtungen ist Demokratie und politische Ideologie determinierend für die Unterschiede zwischen Wohlfahrtsstaaten.

Die tripolare Betrachtung war ziemlich widerstandsfähig, ist aber doch von einer Reihe Sozialwissenschaftlern herausgefordert worden. Manche Kritiker haben sich einige der Modelle unterteilt gewünscht, so daß z.B. Südeuropa sein eigenes Modell bekam. Die geographische Verortung ist Ausgangspunkt für einen Teil Typologien gewesen mit Aufteilung in ein nordisches, ein kontinentaleuropäisches, ein angelsächsisches und ein südeuropäisches Modell. Andere Kritiker haben bemängelt, daß insgesamt gesehen alle Typologien Einkommenstransfers an den Anfang setzen, wie z.B. Rente, Kranken- und Arbeitslosengeld, Kindergeld, und besondere Typologien für die unterschiedliche Organisation von Serviceleistungen wurden als Ergänzung aufgestellt. Serviceleistungen sind z.B. Pflegeheime, Krankenhäuser, häusliche Hilfe und Kinderbetreuung usw. Dienstleistungen sind an den Ort gebunden, während Einkommenstransfers im höheren Grad mit den Personen mitziehen können. Viele Frauenforscher(innen) haben argumentiert, daß die Typologien Unterschiede in der Stellung der Frauen und die Bedeutung der Familie ignorieren. Als Verlängerung davon sind Typologien mit der unterschiedlichen Betonung von *männlichen Versorgeraspekten* in den Modellen aufgestellt worden.

Die am meisten verbreitete Unterscheidung bezog sich jedoch darauf, mit welchen Kriterien für die Zuteilung operiert wird. Man kann dazwischen abgrenzen, ob der Zugang zu Wohlfahrtsleistungen auf Bedürfnissen basiert, also bedarfsorientiert ist, inwieweit er an vorausgegangene Einzahlungen gebunden und damit versicherungsbegründet ist, oder ob er als ein Bürgerrecht betrachtet wird und durch Staatsbürgerschaft oder legalen Aufenthalt in einem Land bestimmt ist. Schließlich kann man ein vormodernes, aber immer noch sehr wichtiges Zugangskriterium identifizieren, nämlich Verwandtschaftsverhältnis. Ebenfalls können wir dazwischen abgrenzen, welche gesellschaftlichen Institutionen die Ressourcen liefern und die Wohlfahrtssysteme organisieren. In dieser Perspektive wird die entscheidende Unterscheidung die zwischen Staat, Markt und Zivilgesellschaft, und darunter die Familie. Mit einer etwas anderen Betonung wird die Grenze zwischen öffentlichem Sektor, privaten Firmen, Familien, freiwilligen Organisationen oder informellen sozialen Netzwerken gezogen. Letztlich hat der Finanzierungsaspekt eine wichtige Rolle gespielt, wo man zwischen verschiedenen Arten, die Wohlfahrtsstaaten zu organisieren, unterscheiden soll: Sozialversicherung, Verbraucherbezahlung, Steuerbezahlung, oder welche Kombination davon, das ist das entscheidende Kriterium.

Im folgenden werden wir die idealtypische Modellbetrachtung präzisieren.

## **Das Versicherungsmodell**

In diesem Modell ist die zentrale Ordnung die Etablierung von Sozialversicherungen aus dem Leistungsprinzip. Dieses Prinzip basiert auf Beiträgen, und die Leistungen spiegeln diese wider. D.h. daß z.B. die Höhe der Rente davon abhängig ist, wie lange man auf dem Arbeitsmarkt gewesen ist, und wie viel man verdient hat, als man dort war. Es sind die Partner des Arbeitsmarktes, die die Ordnungen nach einem Kassenprinzip sowohl verwalten als auch finanzieren; wo jedes Risiko seine eigene Kasse hat (z.B. Arbeitslosigkeits-, Krankheits- und Begräbniskassen). Das Hauptgewicht liegt auf den Recht des versicherten Arbeiters auf Überweisungen, die im gegebenen Fall dafür verwendet werden können, Dienstleistungen in Form von z.B. Behandlung, Therapie usw. auf dem Markt zu kaufen. Die Bürger(innen), die aus dem Arbeitsmarkt herausfallen, bleiben so entweder abhängig von der Familie, meistens Gatte/Vater, oder von lokalen öffentlichen oder freiwilligen, oft kirchlichen, Hilfsorganisationen. Kurz gesagt, nimmt sich der Arbeitsmarkt der „Normalen“ an - lies: Lohnarbeiter - während die Abweichenden der Kirche oder Kommune überlassen werden, und Hausfrauen sind abhängig von den Leistungen ihrer Männer. Dieses Modell schreibt der Familie eine zentrale Rolle bei der Lösung von sozialen Aufgaben zu, darunter besonders Betreuungsaufgaben, die umgekehrt sehr wenig ausgebaut sind auf einer staatlichen Ebene. Das leistungsorientierte Modell schafft sehr unterschiedliche Leistungsniveaus.

## **Das residuale Modell**

Die übergeordnete Vorstellung ist hier, daß sich die Bürger in einem weitmöglichsten Ausmaß selbst durch den Markt oder die Familie behelfen. In dem Fall, daß es sich zeigt, daß sich das nicht machen lässt, stellt der Staat ein universelles, aber begrenztes Angebot von Leistungen zur Verfügung, nach genauer Abschätzung von Umfang und Ernst des Bedarfs. Die wohlfahrtsstaatlichen Leistungen richten sich an und sind reserviert für die am schlechtesten Gestellten (Targeting). Historisch kann man eine Tendenz dazu feststellen, daß die Leistungen für die Schlechtgestellten geringe Leistungen sind („services for the poor tend to be poor services“). Es ist also die Rede von Leistungen, die öffentlich finanziert und produziert, aber von begrenztem Umfang und Qualität sind. Der Grad der Stigmatisierung bei Erhalt von Wohlfahrtsleistungen ist groß in einem solchen System, und führt dazu, daß viele, die zu Leistungen berechtigt sind, sie dennoch nicht entgegennehmen: der sogenannte „low take-up“- Zustand. Die, die es können, ergänzen oder ersetzen öffentliche Leistungen durch marktbasierten Lösungen, auch freiwillige informelle Helferarbeit spielt eine große Rolle. Dieses Modell bringt begrenzten öffentlichen Service zuwege, besonders was Betreuung von Kindern und Älteren betrifft.

## **Das universelle Modell**

Dieses Modell basiert darauf, daß alle Bürger eine Reihe von sozialen Rechten haben qua ihrer Staatsbürgerschaft oder ihres Wohnsitzes (legaler Aufenthalt) wie in dem liberalen Modell, und ist ebenso überwiegend steuerfinanziert. Die Stelle, an der sich die Wasser scheiden, ist die Vorstellung von relativ hohen Leistungsniveaus und einem hohen Grad von Erstreckung auf alle Bürger. Die Leistungen sind also im Prinzip an die ganze Bevölkerung gerichtet, und nicht nur an die, die entweder beigetragen haben, oder die, die Bedarf haben. Z.B. haben Ältere in Dänemark ein Recht auf Volksrente, auch wenn sie nicht durch das Bezahlen von Steuern beigetragen haben, oder keinen Bedarf haben, weil ihr Ehepartner ein vernünftiges Einkommen hat. Das Gewicht liegt auf öffentlich regulierten und produzierten Dienstleistungen vor Transfers, und der Umfang von öffentlicher Betreuung von Kindern und Älteren ist hoch, gleichzeitig mit einer starken Betonung von Gleichheit, sowohl was Klassen/soziale Gruppen als auch was Geschlecht angeht. Da es sich dabei um ein dezentrales Modell handelt, sind es im hohen Grade Bezirke und Kommunen, die viele von denen beschäftigen die im entspr. Ausbildungs-, Gesundheits- und Sozialsektor arbeiten. Der Wohlfahrtsstaat spielt eine große Rolle als Arbeitgeber.

In Abbildung 1 sind die zentralen Unterschiede der drei Modelle zusammengefasst:

Abb. 1: Drei idealtypische Wohlfahrtsmodelle

	<i>Das Versicherungsmodell</i>	<i>Das residuale Modell</i>	<i>Das universelle Modell</i>
<i>Zuteilungskriterium</i>	Beitrag, d.h. Versicherungsprinzip	Bedürfnis, d.h. bedarfsgeprüft	Bürgerrecht, d.h. universell
<i>Politische Ideologie</i>	Konservativ	Liberal	Sozialdemokratisch
<i>Zentrale Institution</i>	Freiwillige Vereinigungen/Familie	Der Markt	Der Staat
<i>Umfang</i>	Umfassend	Begrenzt	Umfassend
<i>Finanzierung</i>	Arbeitsmarktpartner via Beitrag	Der Staat via Steuern	Der Staat via Steuern
<i>Abgrenzung von Versicherungsgemeinschaft</i>	An den Arbeitsmarkt gebunden	Staatsbürger	Staatsbürger
<i>Effekte für soziale Schichtung</i>	Statusbewahrend	Armutsregulierend	Umverteilend

Die Modelle unterscheiden sich also durch verschiedene Prinzipien, Hauptakteure und Finanzierungsformen als Grundlage für die Wohlfahrtsorganisation, und das hat Konsequenzen für deren Effekte. Das werden wir im nächsten Abschnitt empirisch illustrieren.

## Der dänische Wohlfahrtsstaat in Europa

In diesem Abschnitt wird die dänische Wohlfahrtsgesellschaft im Vergleich mit den übrigen EU-Ländern beschrieben. Ausgangspunkte sind Eurostats sozialpolitische Bilanzen, aber einleitend wollen wir präzisieren, daß die Arbeitsmarktverhältnisse eine sehr wichtige Grundlage für die Wohlfahrtsstaaten ausmachen. Ausgehend von der Arbeitsmarktstatistik kann man folgern, daß sich die skandinavischen Länder dadurch unterscheiden, daß sie den größten Bevölkerungsanteil mit Verbindung zum Arbeitsmarkt haben., und daß die Unterschiede zwischen den EU-Ländern sich besonders bei der Erwerbsfrequenz der Frauen zeigen. Dagegen unterscheiden sie sich nicht mehr länger als Länder mit Vollbeschäftigung. Doch machen sie sich hinsichtlich Jugend- und Langzeitarbeitslosigkeit besser als auf jeden Fall die südeuropäischen Länder.

Eine verbreitete Art, den Umfang des Wohlfahrtsstaats zu bewerten, ist zu sehen, wie groß der Anteil, der in den Wohlfahrtsapparaten verwaltet wird, an

der gesamten Ökonomie ist – also die gesamten sozialen Ausgaben ins Verhältnis zum Bruttonationalprodukt zu setzen. Auf diese Art gemessen sind die Ausgaben nach Tabelle 1 in den EU-Ländern insgesamt relativ gestiegen von gut 25 pct. auf knapp 29 pct. Daraus geht ebenfalls hervor, daß die nordischen Länder am höheren Ende der Skala liegen. Dänemark, Schweden und Finnland sind die Länder, die relativ gesehen die meisten Ressourcen auf Wohlfahrt verwenden, nämlich ungefähr ein Drittel. Wenn man auch Norwegen und Island mitrechnet, decken sie das gesamte Spektrum ab, da die Isländer nur 19 pct. vom BNP aufwenden, und mit 26 pct. liegt Norwegen unter dem EU-Durchschnitt. Das skandinavische Modell ist also kostspielig, aber nicht dramatisch teurer als die anderen nordeuropäischen Wohlfahrtsstaaten wie Deutschland, Frankreich, Belgien und Holland, wo die Ausgaben ca. 30 pct. des BNP ausmachen. Wie zu erwarten verwenden die südeuropäischen Länder weniger Ressourcen auf kollektive institutionalisierte Wohlfahrtsordnungen, ca. 22 pct. Das gilt auch für Großbritannien, das ein residuales Modell repräsentiert; hier liegen die Ausgaben mit knapp 28 pct. unter dem EU-Durchschnitt.

Diese relative Betrachtung hat den Nachteil, daß die Werte auf die Bewegungen sowohl in den Zählern als auch den Nennern einwirken, so daß man in den Fällen, wo das BNP z.B. drastisch fällt, viel höhere Werte bekommt. Deshalb ist es auch wichtig, die Ausgabenentwicklung in absoluten Zahlen zu werten (Tabelle 2 und 3). Betrachtet man zunächst die Entwicklung in den 1990ern, ergibt sich, daß die Ausgaben um 22 pct. in Dänemark und Finnland gestiegen sind und in Norwegen um 19 pct., während die Ausgaben im Großen gesehen in Schweden und Holland so gut wie nicht gestiegen sind (3 pct.). Sie sind schnell gewachsen in Großbritannien, nämlich um 31 pct. In Deutschland und Frankreich war die Entwicklung moderater mit Steigerungen um 14 pct. In Portugal und Irland, wo die Ausgaben am geringsten sind, sind sie mit 62 und 33 pct. am schnellsten gestiegen. Es gibt also gewisse Zeichen einer Konvergenz in dem Punkt dahingehend, daß die Länder, die am meisten aufwenden, langsamer oder moderat wachsen, während die Länder, die am wenigsten aufwenden, am schnellsten wachsen.

Wenn man die faktischen sozialen Ausgaben pro Einwohner umgerechnet in Eurokaufkraftstandards vergleicht, ist Luxemburg souverän das Land, das die meisten Ressourcen pro Einwohner auf Wohlfahrtspolitik verwendet, nämlich 8.300 Euro. Dänemark, Deutschland, Schweden, Belgien, Österreich und Holland verwenden zwischen 6.000 und 7.000 Euro, und Norwegen und Finnland verwenden ca. 5.500 Euro, was leicht über dem EU-Durchschnitt von 5.100 Euro pro Einwohner liegt. In Portugal, Griechenland und Irland wird die Hälfte oder weniger als der Durchschnitt aufgewendet. Da ist also mehr als ein Faktor drei bei den Ausgaben in Portugal und in Luxemburg. Wenn man dieses Maß anwendet, um die „Generosität“ des Wohlfahrtsstaates gegenüber den Bürgern auszudrücken, verteilen sich die vier großen nordischen Länder über dem EU-Durchschnitt. Man kann aber nicht sagen, daß Skandinavien sich von den westlichen kontinentaleuropäischen Ländern unterscheidet, die sich in dieser Hinsicht ja auf dem gleichen Niveau befinden (vgl. Tabelle 3).



Der weit größte Teil der sozialen Ausgaben gilt den Bereichen der Älteren und der Gesundheit. Tabelle 4 zeigt, daß diese zwei Gebiete 1996 80 pct. der gesamten Ausgaben in der EU ausmachten. Auf die Bereiche Arbeitslosigkeit und Familien und Kinder wurde jeder achte pct. der Ausgaben verwendet, und es bleiben drei bis vier pct. übrig, die den Armen zugute kommen. Beim europäischen Wohlfahrtsstaat handelt es sich also im ganz überwiegenden Maße um Altersvorsorge und Gesundheitswesen. Es gibt inzwischen eine bedeutende Streuung zwischen den Ländern. Die nordischen Länder liegen mit Werten zwischen 31 und 39 pct. alle unter dem Durchschnitt bei Ausgaben für Altersvorsorge und Renten, während die kontinentaleuropäischen Länder sich bei durchschnittlichen 45 pct. zusammenklumpen. Die südeuropäischen Länder, wie z.B. Italien, haben Werte über dem Durchschnitt. Die Ausgaben für Arbeitslosigkeit zeigen teils den Umfang des Problems, teils wie großzügig die einzelnen Systeme sind. Insgesamt zeigt sich dabei eine sehr große Spannbreite. Während Italien darauf weniger als zwei pct. der sozialen Ausgaben verwendet, gehen 14 pct. der Ausgaben in Dänemark und Finnland an den Arbeitslosigkeitsbereich. Das gilt teilweise auch für Schweden und Holland. Auch im Hinblick auf das Familienpolitische liegen die nordischen Länder klar über dem Durchschnitt.

Die Erwartung aus dem vorigen Abschnitt war, daß die skandinavischen Länder den Wohlfahrtsstaat vorzugsweise durch Steuern finanzieren, und das kann bestätigt werden. Das geht aus Tabelle 5 hervor, daß 69 pct. der Ausgaben in Dänemark auf diese Weise finanziert werden, und in Island und Norwegen sind es ca. 60 pct., während Finnland und Schweden bei ca. 45 pct. liegen; aber auch Irland mit 63 pct. und Großbritannien mit 49 pct. gehören mit dazu. Diese Werte können im Verhältnis zu einem EU-Durchschnitt von nur 31 pct. gesehen werden, was das Niveau ist, auf dem viele der kontinentaleuropäischen Länder liegen. Holland samt Belgien und Frankreich liegen mit 16 bzw. 20 pct. am niedrigsten. Im Durchschnitt der EU-Länder ist der Anteil der Arbeitgeber an den sozialen Ausgaben 40 pct., während er in Dänemark kaum 10 pct. ausmacht. In den übrigen nordischen Ländern bezahlen die Arbeitgeber einen viel größeren Teil. Schweden liegt im Durchschnitt und Finnland leicht darunter (35 pct.). Island liegt etwas darunter mit 32 pct., und ebenso Norwegen mit 24 pct. In der EU insgesamt kommt ca. ein Viertel der Ausgaben von den Versicherten, aber das gilt nur für zwischen sieben und 15 pct. im Norden. Es ist auch deutlich, daß Dänemark das skandinavische Land ist, das hinsichtlich der Finanzierung am dichtesten an das idealtypische Modell herankommt. Mit der Zeit ist die öffentliche Dominanz bei der Finanzierung in Dänemark gesunken, indem sie 1990 80 pct. ausmachte gegenüber 60 pct. 1996. Gleichzeitig ist der Anteil der Versicherten von fünf auf 15 pct. gestiegen. Hier ist also gesagt, daß Dänemark sich dem in der EU dominierenden Muster nähert.

Der gesamte Effekt auf den Arbeitsmarkt und die Funktion des Wohlfahrtsstaates in den Mitgliedsländern der EU ist mit der Variable illustriert, die in Tabelle 6 angeführt wird. Aus der ersten Säule geht hervor, daß die Unterschiede im Umfang des Wohlfahrtsstaates nur in geringem Ausmaß durch die allgemeine ökonomischen Entwicklung der Länder erklärt werden kann, da der Unterschied an BNP pro Einwohner viel geringer ist als der Unterschied

darin, wie viele Ressourcen die verschiedenen Mitgliedsstaaten auf kollektive soziale Ziele verwenden. Nur in Griechenland, Spanien und Portugal kann man einen gewissen Zusammenhang sehen. Die nordischen Länder verteilen sich auf beide Seiten des EU-Durchschnitts von 19.000 Euro mit Finnland und Schweden leicht darunter und Dänemark, Norwegen und Island etwas darüber. Mit knapp 32.000 Euro pro Einwohner ist Luxemburg eine Klasse für sich.

Der Effekt der wohlfahrtsstaatlichen Umverteilungen durch Sozialpolitik und Steuern ist gezeigt durch eine Berechnung, wie viele Einkommensarme es in jedem Land vor und nach den Transfers gab. Der Unterschied bei den Werten in den Säulen zwei und drei zeigen die Größe der Umverteilung. Danach kann man sehen, daß die Armutsquote in Dänemark von 29 auf 11 pct. fällt und in Finnland, nach diesen Daten, von 34 auf nur drei pct. Umgekehrt kann man sehen, daß Steuern und Überweisungen im Großen gesehen in Italien und Griechenland, wo die Quote nur ein bis zwei Prozentpunkte fällt, keinen Effekt auf die Umverteilung haben. Das ist übrigens auch in Island der Fall. In Großbritannien, Irland und Holland gibt es einen moderaten Effekt mit einer Verringerung um ungefähr 13 Prozentpunkte. Der kontinentaleuropäische und südeuropäische Wohlfahrtstyp verteilt Ressourcen nicht im gleichen Ausmaß um, genau wie wir es erwartet haben. Die Armen sind hier definiert als die, deren disponibles Einkommen kleiner als die Hälfte des Durchschnittseinkommens ist. Darum gibt es einen Zusammenhang zwischen der Armutsquote und dem Maß an Einkommensungleichheit, die Tabelle 6 auch beinhaltet, nämlich den Gini-Koeffizienten. Der ist ein Maß für den Teil des totalen Einkommens, der von der reichsten Hälfte der Bevölkerung zur ärmsten Hälfte ziehen sollte, um eine total gleiche Verteilung zu erreichen. D.h. je niedriger der Gini-Koeffizient, desto kleiner die Ungleichheit. Man kann sehen, daß die skandinavischen Länder sich mit Koeffizienten um 0.25 unterscheiden, während die kontinentaleuropäischen Länder im Durchschnitt um 0.35 liegen. Man kann auch sehen, daß Großbritannien über dem Durchschnitt liegt, wie man es für einen residualen Wohlfahrtsstaat erwarten kann.

Als ein letztes Maß für Unterschiede zwischen den EU-Ländern werden wir das Gewicht der Serviceleistungen im Verhältnis zu den Einkommenstransfers betrachten. Es geht aus Tabelle 7 hervor, daß Dienstleistungen in den skandinavischen Ländern eine große Rolle spielen, wo sie ungefähr ein Drittel sämtlicher Leistungen ausmachen, während sie nur acht pct. in den kontinentaleuropäischen Ländern ausmachen. Wie erwartet spielen Dienstleistungen eine etwas größere Rolle in den residualen Wohlfahrtsstaaten. Die Unterschiede in der Erwerbsfrequenz der Frauen in den Mitgliedsländern hängen u.a. mit diesen Unterschieden zusammen.

Zusammenfassend können wir feststellen, daß Dänemark und die übrigen skandinavischen Länder keine besonders teuren Wohlfahrtsstaaten sind, und es ist klar, daß der Umfang des Wohlfahrtsstaates nicht gleich proportional mit dem ökonomischen Wohlstand ist, wie Wilensky meinte. Es ist auch deutlich, daß die Finanzierung der Punkt ist, an dem Dänemark sich am markantesten von allen anderen Ländern in der EU unterscheidet. Schließlich kann man sehen, daß die skandinavischen Länder als gesamter Effekt von Steuer- und Wohlfahrtspolitik hinsichtlich der Einkommensverteilung wesentlich weniger

ungleich sind als da an anderen Orten der Fall ist. Das gilt sowohl in bezug auf Klassen (oder soziale Gruppen) als auch Geschlecht.

Bei der Illustration dieses Punktes vor dem Hintergrund bestimmter Bevölkerungsgruppen sind alleinstehende Versorgende ein guter kritischer Fall. Deren Situation spiegelt sowohl die Umverteilung zwischen den Geschlechtern als auch sozialen Gruppen, wenn man von den am schlechtesten Gestellten innerhalb der Gruppe spricht. Eine Reihe Untersuchungen zeigt, daß das Armutsrisiko für alleinstehende Versorgende in den skandinavischen Ländern am geringsten ist, während es am größten in Ländern wie Großbritannien, Irland, Deutschland und den südeuropäischen Ländern ist.

Abschließend weisen wir darauf hin, daß die Wohlfahrtsstaaten dynamische Größen sind, und daß man in den letzten Jahren auch im Dänischen Wohlfahrtsstaat eine lange Reihe Veränderungen und Umstellungen identifizieren kann. Von den umfassendsten wollen wir auf den Ausbau der Arbeitsmarktpensionen in den 1990ern hinweisen und das gleichzeitige Wachstum bei den privaten Krankenversicherungen. Gleichzeitig sieht man Tendenzen zur Auslagerung von dem, was vorher öffentliche (kommunale) Dienstleistungen auf dem Gebiet der Älteren war. Diese Faktoren sind Ausdruck dafür, daß der Dänische Wohlfahrtsstaat sich mehr in Richtung auf das versicherungsorientierte und residuale Modell bewegt hat.

## **Sozialpolitische Initiativen der EG/EU bis zur WWU**

Die Sozialpolitik ist ein sogenanntes „*low politics*“-Gebiet gewesen, das in den ersten drei Jahrzehnten nicht in den zentralen Teil der EU-Zusammenarbeit einging. Die soziale Dimension der EU, die sowohl aus Arbeitsmarkts- als auch aus Sozialpolitik besteht, hat insbesondere aus Gemeinschaftsinitiativen für das erstgenannte Gebiet bestanden. Das Rom-Traktat von 1957 umfaßte allgemeine Bestimmungen zur Abschaffung von Hindernissen für die freie Beweglichkeit von Personen und Arbeitskräften (Artikel 3 c und 49), und Artikel 117 behandelte die Notwendigkeit, die Arbeits- und Lebensverhältnisse der Arbeiter zu verbessern, und drückte Erwartungen über zukünftige Harmonisierung der sozialen Ordnungen aus. Die juristische Bewertung ist inzwischen, daß dieser Artikel primär programmatischen Charakter hatte. Nach Artikel 51 konnte der Rat auf Vorschlag der Kommission mit Einstimmigkeit Maßregeln zur sozialen Sicherheit beschließen, die für die Durchsetzung der freien Beweglichkeit der Arbeitskraft notwendig waren. Der Artikel nannte in vagen Formulierungen zwei Prinzipien, die in einer Verordnung von 1971 über die sozialen Rechte wandernder Arbeitnehmer kodifiziert und präzisiert wurden. Das erste Grundprinzip war *Aggregation*, d.h. daß Verdienstperioden, die das Recht zum Erhalt sozialer Leistungen geben, zusammengelegt werden können, und das zweite war, daß sie *exportiert* werden können, d.h. Arbeitnehmer und ihre Familien sollen soziale Leistungen ausbezahlt bekommen können, unabhängig davon, in welchem Mitgliedsland sie wohnen oder sich aufhalten. Es wurde auch bestimmt, daß nur die Gesetzgebung eines Landes angewendet werden kann, damit nichts doppelt geschehen kann. In einer Verordnung von 1968 war außerdem festgehalten worden, daß alle Arbeiter egal welcher Nationalität

hinsichtlich sozialer und steuermäßiger Vorteile gleichbehandelt werden sollen. Die unterschiedliche Behandlung von Arbeitnehmern aus anderen EG-Ländern wurde kurz gesagt verboten. Verordnung 1408 hat inzwischen präzisiert, daß nicht von einer Harmonisierung der sozialen Sicherungsordnungen die Rede sein soll, sondern von *Koordinierung*, und daß „ *es notwendig ist, die charakteristischen Züge in den nationalen Gesetzgebungen zu respektieren*“. Die Erwartungen, die im Artikel 117 des Rom-Traktats über Harmonisierung formuliert wurden, wurden frühzeitig in die Ecke gestellt. Am Ende der 1950er Jahre war beschlossen worden, daß das nicht notwendig war, und daß die EG-Institutionen nicht die formelle Kompetenz haben sollten, dafür zu arbeiten.

Die Annahme Des Binnenmarktes 1986 bestätigte mit einer langen Reihe Direktiven die freie Beweglichkeit nicht nur für Arbeitskraft, sondern auch für Waren, Dienstleistungen und Kapital. Die Annahme war durch einen Wunsch motiviert, die Konkurrenzfähigkeit der EF im Verhältnis zu den USA und dem Fernen Osten zu verbessern, und diese Marktlogik war das tragende Motiv für die Direktiven, die folgten. Das EG-Paket, wie es in Dänemark genannt wurde, umfasste keine neuen sozialpolitischen Bestimmungen, abgesehen von einigen breiten Formulierungen in Artikel 130 A über die Stärkung der ökonomischen und sozialen Zusammengehörigkeit, auf die 1988 vermehrte Ressourcen für die Strukturfonds folgten. Das bekam besondere Bedeutung für die südeuropäischen Länder. Außerdem wurde es aufgeschlossen für Mehrheitsentscheidungen zum Arbeitsmilieu.

Es ging auch voran beim Wunsch aller, die Arbeitskraftmobilität zu fördern, was der Dynamo für die frühe sozialpolitische Regulierung der EU war, und die Rechtstitel fanden sich primär in den Verordnungen zu den sozialen Rechten der Wanderarbeiter. Das Hauptgewicht lag auf negativen Integrationsmaßnahmen mit Entfernung von Barrieren für die Arbeitskraftmobilität.

In der zweiten Hälfte der 1980er Jahre begann die Delors-Kommission mit der Arbeit für einen sozialen Überbau des Marktprojektes, motiviert durch die Furcht vor Sozialdumping und Sozialtourismus. Es glückte den Prozess in Gang zu bringen mit der Annahme einer feierlichen Erklärung in Form Der Sozialcharta, in Dänemark Der Sozialpakt genannt. Vorausgegangen war zum Teil Widerstand vor allem von Großbritannien, aber auch von den südeuropäischen Ländern. Letztgenannte stimmten inzwischen für den Pakt nach Verdoppelung der Mittel für die Strukturfonds. Der Pakt bestätigte eine Reihe arbeitsmarkts- und sozialpolitischer Rechte, die man später 1992 in das Maastricht-Abkommen hineinzunehmen suchte. Der ganze Prozess kippte jedoch, da Großbritannien stark dagegen war, auf diese Art Sozialismus durch die Hintertür zu bekommen, wie Margaret Thatcher sich ausdrückte. Der Umfang der Mehrheitsentscheidungen war ebenfalls kontrovers für die südeuropäischen Länder. Die salomonische Lösung bestand darin, daß man sich auf die Hinzufügung eines Protokolls einigte, das von allen Mitgliedsländern angenommen wurde, abgesehen von Großbritannien. Infolge des Protokolls konnten die Elf die EG/EU-Institutionen dazu benutzen, das durchzuführen, was im großen und ganzen identisch mit Dem Sozialen Pakt war. Alles was Sozialpolitik im engeren Sinne anging sollte durch Einstimmigkeit reguliert

werden, während die Arbeitsmarktpolitik durch Mehrheitsentscheidungen beschlossen werden sollte.

Die Kommission hat sich bei der Entwicklung der Sozialpolitik laufend weicher Steuerungsinstrumente bedient, die nicht sanktionierten, wenn sie nicht eingehalten wurden. Es liegt inzwischen ein bedeutender moralischer Druck auf den Mitgliedsländern, der einer politischen Verpflichtung gleichkommt. Gleichzeitig fungieren sie oft als Vorläufer für spätere Initiativen. Beispiele hierfür sind z.B. Resolutionen (Zu besonderen Aspekten bei einer europäischen Sozialpolitik von 1994), Mitteilungen (z.B. zu Armut und soziale Ausstoßung von 1992), feierliche Erklärungen (z.B. der soziale Pakt von 1998), Mitteilungen (z.B. zu sozialer Exklusion von 1992) und Aufforderungen (z.B. zur Konvergenz in den sozialen Ordnungen von 1992).

1998 wurde das Protokoll über Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in das Amsterdam-Traktat hineingeschrieben, als es nun von Blairs Regierung in Großbritannien angenommen werden konnte. Es kam hier zu keinen größeren Änderungen in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, abgesehen davon, daß das Parlament größeren Einfluß auf Artikel 42 bekam, der in Verlängerung der Verordnung 1408 zu den sozialen Rechten von Wanderarbeitern niedergelegt war. Die Sicherung und der soziale Schutz der Arbeitnehmer sollte doch weiterhin durch Einstimmigkeit beschlossen werden (Art. 137 Abschn. 3). Das Amsterdam-Traktat bekam außerdem ein Bekräftigungskapitel, das eine gleichgeschaltete Strategie für die Beschäftigung auflegte (Art. 125-1130).

Durch die späteren Jahre hat es verstärkten Fokus auf die sozialpolitischen Zielsetzungen gegeben in Form einer vermehrten Beschäftigung und Bekämpfung von Exklusion, die mit makroökonomischen Zielen gekoppelt wurde. Dem Beschäftigungskapitel folgten Diskussionen auf den Gipfeltreffen. Das Treffen in Lissabon im März 2000 stellte das Ziel auf, daß die Union „*die konkurrenzfähigste und dynamischste wissensbasierte Ökonomie der Welt*“ haben sollte. Die Regierungschefs verbanden weitere ökonomische Liberalisierung mit Zielsetzungen für die Beschäftigung und die Entwicklung eines aktiven und dynamischen Wohlfahrtsstaates, um der Exklusion und Armut abzuhelpfen.

Die EU hat die Bestimmungen zu den sozialen Rechten wandernder Arbeitnehmer laufend präzisiert durch eine Reihe präjudizierender Entscheidungen des EG-Gerichtshofes, die die Nationalstaaten in ihre Gesetzgebung übernehmen sollten. Die Gerichtshofentscheidungen haben zur Justierung der Verordnung 1408 geführt, die mehr als 30mal geändert worden ist.

Leibfried und Pierson fassen die Prinzipien, die in Verordnungen und Gerichtshofentscheidungen kodifiziert sind, in folgender Weise zusammen:

- 1) *Ein Mitgliedsland darf die sozialen Leistungen für seine eigenen Bürger nicht begrenzen. Entweder gelten die Leistungen für alle oder für keinen;*
- 2) *Ein Mitgliedsland darf die Auszahlung von Leistungen nicht auf sein eigenes Territorium begrenzen. Die Möglichkeit, über die geographische Abgrenzung*

*von Leistungen zu bestimmen, ist auf öffentliche Dienstleistungen oder bedarfsgeprüfte Leistungen begrenzt;*

*3) Ein Mitgliedsland kann nicht verhindern, daß andere Wohlfahrtsmodelle mit seinem eigenen Modell konkurrieren;*

*4) Die Mitgliedsländer haben nicht das Alleinrecht auf die Administration von Wohlfahrtsleistungen und die Auslegung davon, wie die Rechte in den einzelnen Angelegenheiten administriert werden.*

Die Sicherungsordnungen, die von den Regeln zu Wanderarbeitern abgedeckt werden, sind Leistungen bei Krankheit und Mutterschaft, Invalidität, Alter und Todesfall, Arbeitsunfälle und Erwerbskrankheit, Arbeitslosigkeit und Familienleistungen. Die Regeln gelten für Arbeitnehmer und deren Familienmitglieder. 1981 wurde der Personenkreis auf Selbständige ausgeweitet (1390/81) und 1999 auf Studierende (307/1999).

In Verlängerung der Verordnung, samt der Bestimmungen Des Binnenmarktes über die freie Beweglichkeit von Dienstleistungen (Artikel 49), hat der EG-Gerichtshof festgelegt, daß die Mitgliedsländer nicht selbst bestimmen können, wer die Dienstleistungen für die Bürger des Landes produzieren darf. Die sogenannte Decker und Kohll-Sache von 1995 und 1996 ergab z.B., daß die nationalen Sicherungsordnungen Zuschüsse zum Kauf von Gesundheitsleistungen (Brillen oder Spezialzahnbehandlung) in anderen Mitgliedsländern geben müssen. Die Prämissen des Urteils beinhalten eine Reihe allgemeine Betrachtungen, die Anlaß zu Bedenken in allen Mitgliedsländern gegeben haben.

Aber obwohl die Kommission klar und präzise Ambitionen formuliert, eine gemeinsame überstaatliche Sozialpolitik zu etablieren und z.B. im Weißbuch zur europäischen Sozialpolitik von einem europäischen Wohlfahrtsmodell gesprochen hat, haben sich die Mitgliedsregierungen im Zeugrecht gestritten. Das Festhalten an Einstimmigkeit auf dem sozialen Gebiet muß im Zusammenhang damit gesehen werden, daß sie Wohlfahrtspolitik als ein nationales Anliegen betrachtet haben. Mehrere Ländern haben gegen die Gerichtshofentscheidung zur Verordnung 1408 protestiert, und einige Länder wie z.B. Frankreich haben sich geweigert, sie zu befolgen.

Die Sozialforscher sind uneinig darüber, wieweit der Ausbau der EG/EU-Sozialpolitik zu einer Einschränkung der nationalen Souveränität geführt hat sowie darüber, was den Prozess vorantreibt. Leibfried und Pierson fanden 1995, daß es lang war zur Existenz eines eigentlichen europäischen Wohlfahrtsstaates. Ganz gewiß hat die EG/EU Verteilungspolitik durch Landwirtschaftspolitik durchgeführt, aber die EU erhebt keine Steuern und bezahlt keine eigentlichen sozialen Leistungen aus. Sie schlussfolgerten inzwischen, daß die Souveränität der Nationalstaaten für den sozialen Bereich und deren Autonomie in bezug darauf, ihre Sozialpolitik zu regeln, klar erodiert ist. Sie gaben drei Erklärungen für diese Entwicklung. Erstens haben die Mehrheitsentscheidungen auf dem arbeitsmarktpolitischen Gebiet den Prozeß vorangetrieben, zweitens hat die EU-Kommission eine Schlüsselrolle, besonders mit ihrem Einfluß auf die politische Tagesordnung und als Steuernde des Prozesses. Auch spielt der EG-Gerichtshof eine oft übersehene Schlüsselrolle durch seine präjudizierenden Entscheidungen. Drittens sind die Beschlüsse innerhalb eines Gebietes oft mit

anderen Beschlüssen verbunden und gehen in ein Verhandlungsspiel ein. Dadurch akzeptieren die Mitgliedsregierungen manchmal Beschlüsse, die sie früher abgelehnt haben.

Eine Reihe empirischer Analysen der Entwicklung der sozialen Dimension bekräftigt, daß die Kommission und teilweise der Gerichtshof die entscheidenden Akteure bei der Entwicklung der sozialen Dimension gewesen sind. Die teilnehmenden Beobachtungen von Ross in der Kommission 1991 zeigten, daß man teilweise von geplanten und politischen *spill-over*-Effekten sprechen konnte, wo der eine Schritt den nächsten mit sich führte. Cram schlussfolgerte, daß der Wunsch der Kommission, ihre eigene Macht zu festigen, dazu geführt hat, daß sie bürokratische Politik geführt hat, um den Prozeß zu einer übernationalen Sozialpolitik voranzutreiben. Das Mittel hierzu ist u.a. die Anwendung von weichen Steuerungsinstrumenten gewesen.

Streeck ist einig darin, daß die EU-Politik eine entscheidende Rolle für die Entwicklung des Integrationsprozesses spielt, aber er sieht voraus, daß der sich immer im Zusammenspiel zwischen dem nationalen und dem übernationalen Niveau entfalten wird. Er charakterisiert den Prozeß als einen neo-voluntaristischen Prozeß, der sowohl im Interesse der Mitgliedsregierungen, der Arbeitsmarktpartner als auch der Kommission gewesen war. Streeck sieht keinen Gegensatz zwischen dem Festhalten an nationaler Souveränität und der Durchführung von sozialpolitischen Initiativen auf europäischer Ebene.

Unter den Forschern kann man also ganz verschiedene Deutungen finden, sowohl dessen, wie der Prozeß sich entwickelt hat, als auch dessen, welche Faktoren und Akteure dabei entscheidend gewesen sind.

Wenn man die konkrete Entwicklung zusammenfaßt, hat die Sozialpolitik im europäischen Integrationsprozeß steigende Bedeutung bekommen. Als rechtlich bindende Maßnahmen in den Traktatbestimmungen und Verordnungen ist es primär hinsichtlich der Rechte der Wanderarbeiter geschehen. Hier ist die Entwicklung stufenweise vorangeschritten, und die Gesetzesgrundlage ist besonders mit den präjudizierenden Entscheidungen des Gerichtshofs entwickelt worden. Das Hauptgewicht hat auf negativen Integrationsmaßnahmen gelegen. Mit Maastricht kam ein eigentlicher sozialer Überbau, der inzwischen nicht zu großen Änderungen in der Sozialpolitik führte, weil soziale Sicherung weiterhin mit Einstimmigkeit beschlossen werden muß.

## **Die EU und der dänische Wohlfahrtsstaat**

In Dänemark ist die Frage des Einflusses der EU auf die Sozialpolitik in steigendem Maße ein Schlüsselthema in der EU-Debatte geworden. Die Regierung und die Ja-Parteien weisen auf Erklärungen zur Sozial- und Arbeitsmarktpolitik vom Edinburgh-Gipfeltreffen hin, der zufolge das Maastricht-Traktat:

*„dem einzelnen Mitgliedstaat die Möglichkeit gibt, seine eigene Verteilungspolitik zu führen und seinen sozialen Standard aufrechtzuerhalten oder zu verbessern“ (Beilage 2, Abschn. 2).*

Es wird auch Gewicht auf die Formulierung im Protokoll zur Sozial- und Arbeitsmarktpolitik im Maastricht-Traktat gelegt:

*„daß es keine Hindernisse dafür gibt, daß die einzelnen Mitgliedsstaaten strengere Schutzmaßnahmen aufrechterhalten oder einführen, wenn sie mit dem Traktat vereinbar sind“ (Artikel 2 Abschn. 5).*

Im Widerstandsflügel hat man argumentiert, daß die Signale zur vermehrten sozialpolitischen Regulierung durch die EU Konsequenzen in Richtung von Straffungen in der dänischen Sozialpolitik gehabt haben, und daß der Sonderzug Des dänischen Wohlfahrtsmodells bedroht ist. Uneinigkeit hat sich oft auf die Harmonisierung von sozialen Leistungen zentriert, während die Reichweite der Koordination der sozialen Rechte der Wanderarbeiter relativ unbeachtet gewesen ist. Der Gerichtshof hat bisher keine gerichtlichen Verfahren gegen Dänemark in Verlängerung der Verordnung 1408 durchgeführt, aber Dänemark hat sich wie andere Länder an dessen präjudizierende Entscheidungen anpassen müssen.

Von Regierungsseite hat es eine Tendenz gegeben, die Bedeutung der EU-Regulierung für dänische politische Beschlüsse herunterzuspielen wegen der umfassenden Skepsis in der Bevölkerung gegenüber Einmischung im soziale Bereich. Deshalb kann es schwierig sein zu entscheiden, in welchen Fällen Veränderungen direkt durch EU-Regeln motiviert gewesen waren. Das gilt im Gegensatz zu Ländern wie z.B. Frankreich und Italien, wo unpopuläre soziale Straffungen mehrere Male durch EU-Beschlüsse legitimiert worden sind, die damit in der Tendenz überbewertet worden sind.

Es gibt nicht viele Beispiele dafür, daß größere Änderungen in dänischer Sozialpolitik direkt auf Anpassung an die EU-Rechtsgrundlage zurückgeführt werden können. Wir meinen, daß die folgenden beiden Beispiele die wesentlichsten sind.

Der Beschluß zum Kontingentbeitrag zur Nachlohnordnung [efterlønsordning], der in Verbindung zum Finanzgesetzesvergleich im Dezember 1998 angenommen wurde, samt Aufhebung der Wohnsitzforderung der Ordnung von März 2000 ist das erste Beispiel. Die Kommission hatte am 25. September 1998 ein Eröffnungsschreiben an die dänische Regierung geschickt, die sich auf Klagen von ausländischen Arbeitnehmern bezog, denen Nachlohn [efterløn] verweigert worden war. Die Kommission wies darauf hin, daß in anderen Ländern verdiente Versicherungsperioden nicht mitgerechnet wurden bei der Forderung nach Mitgliedschaft in der Arbeitslosenkasse, und daß die dänischen Regeln auf einer Wohnsitzforderung aufbauen. Die Behauptung der Kommission war, daß die dänische Praxis das Verbot der unterschiedlichen Behandlung in Verordnung 1612/68 sowie Artikel 48 des Traktats verletzte. Die dänische Regierung suchte eine Änderung des Nachlohns zu vermeiden unter Hinweis darauf, daß von einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme die Rede war und



nicht von einer sozialen Ordnung. Die Kommission hat jedoch festgehalten, daß die Formulierung der Verordnung zu sozialen Vorteilen nicht eng verstanden werden soll. Die Nachlohnordnung baute ursprünglich auf einem modifizierten Versicherungsprinzip, indem es an die Arbeitslosenkassenmitgliedschaft geknüpft war, setzte aber keine Beitragszahlung voraus. Die Einführung des Kontingentbeitrages und die Kopplung zwischen Prämie und Leistung stärkte das Versicherungsprinzip.

Eine zweite Anpassung an die EU-Regulierung geschah mit der Änderung des Krankensicherungsgesetzes im April 2000 in Verlängerung der Decker und Kohll-Entscheidung. Da wurde die Möglichkeit eröffnet, Zuschüsse zur Arzt- und Zahnarzthilfe, Physiotherapie u.a. zu bekommen, die mit Profitabsicht angeboten werden. Das führt mit sich, daß öffentlich produzierte Gesundheitsleistungen bei dieser Änderung nicht mit inbegriffen sind. Das Gesetz gab dem Ministerium das Recht, später Regeln für den Kauf von Gesundheitsleistungen und Waren in anderen EU-Ländern festzulegen, u.a. weil man bisher keine Klarheit über die Reichweite der Gerichtshofentscheidung und die Anpassung der übrigen Mitgliedsländer an die Gesetzgebung gehabt hat.

Es ist nicht mehr möglich präzise zu entscheiden, in welchem Umfang die Umstellungen in Dem dänischen Wohlfahrtsstaat, wie wir ihn früher hatten, mit dem Einfluß von der EU in Relation gesetzt werden kann. Es gibt aber eine Tendenz dazu, daß Gegner und Skeptiker Abbauten in Dem dänischen Wohlfahrtsstaat mit EU-Regulierungen begründen. Die Tendenz dazu, die Wirkungen der EU-Regulierung herunterzuspielen beziehungsweise zu übertreiben spiegelt, wie politisiert dieses Thema in der dänischen EU-Debatte ist.

So ist die Frage, ob Dänemarks eventueller Beitritt zur dritten Phase der WWU Effekte auf den Dänischen Wohlfahrtsstaat haben wird. Einleitend ist es wesentlich festzustellen, daß unabhängig von der Bedeutung der Frage in der gegenwärtigen Volksabstimmungsdebatte, wir es nicht möglich finden, die Wirkungen auf Den Binnenmarkt [Det indre Marked] von den verschiedenen Phasen der WWU zu isolieren. Wir wollen jedoch im folgenden die zukünftigen Tendenzen in der sozialpolitischen Entwicklung werten, und darunter die möglichen Wirkungen der WWU erwägen.

Wenn der dänischen Anschluß an die dritte Phase der WWU auf die gesamte Ökonomie einwirkt, wird er selbstverständlich Effekte auf die Wohlfahrtsleistungen haben. Da es bedeutende Uneinigkeit über diese Frage unter den Ökonomen gibt, werden wir uns enthalten, das in diesem Zusammenhang genauer zu diskutieren. Die Konvergenzforderungen der WWU zur Begrenzung von Inflation und öffentlichem Budgetdefizit sind gesunde ökonomische Prinzipien, die wesentlich dafür sind, die Finanzierung von Wohlfahrtsleistungen zu sichern. Bei ökonomischen Niedergangsperioden, wenn es zu besonderem Druck auf die Wohlfahrtsleistungen kommt, kann die verminderte ökonomische Handlungsfreiheit jedoch Einfluß nehmen auf die verteilungspolitischen Prioritäten als Folge der ganz eindeutigen Priorität des Konvergenzanspruchs auf Preisstabilität.

Mit Hinblick auf die politischen Wirkungen schlussfolgert der DUPI Bericht, daß niemand, oder kaum jemand, einen Europäischen Zentralstaat wünscht, und daß das Resultat davon abhängt, wie der politische Kampf zwischen nationalen Interessenkonstellationen sich in den kommenden Jahren abspielt. Das relative Stärkeverhältnis zwischen nationalen Akteuren wird gegebenenfalls entscheidend sein, die Entwicklung wird aber auch vom Stärkeverhältnis und Zusammenspiel zwischen nationalen und übernationalen Institutionen abhängen, das bisher entscheidend für die Entwicklung der sozialpolitischen Regulierung der EU gewesen ist. Die Tendenz ist gewesen, daß Perioden mit Fortschritt auf dem sozialen Gebiet besonders von den Initiativen der Kommission geprägt gewesen sind, während die Mitgliedsregierungen öfter am Platz waren, wenn die Integrationsentwicklung von Stillstand geprägt gewesen ist. Das galt z.B. nach der Annahme des Maastricht-Traktats, als eine klare Abbremsung auf dem sozialen Gebiet geschah. Gleichzeitig ist klar, daß Der Europäische Rat durch seine Wahl des Kommissionspräsidenten Einfluß darauf hat, ob man die Integrationsentwicklung zu fördern wünscht. Die Ernennung von Delors und Prodi signalisierte, daß Der Rat den Integrationsprozess zu stimulieren wünschte, wogegen man mit der Wahl von Santer ein Bedürfnis zeigte, die Fahrt zu verlangsamen.

Ein anderer Umstand, der für die politischen Wirkungen der WWU entscheidend sein wird, ist, daß sie als ein Überbau über Den Binnenmarkt konstruiert ist, und daß sie eng mit dessen Wirkungsweise verkettet ist. Die Kommission hatte es in einer Mitteilung über eine zusammengeordnete Strategie zur Modernisierung des sozialen Schutzes von 1999 in folgender Weise formuliert:

*„In Betrachtung der erhöhten ökonomischen Abhängigkeit der Mitgliedsstaaten kraft der WWU wird der soziale Schutz in ständig höherem Grad eine gemeinsame Angelegenheit unter den Mitgliedsstaaten. Reformen der sozialen Schutzordnungen in einem Mitgliedsstaat haben Bedeutung für andere Mitgliedstaaten und kann auf deren Ordnungen einwirken. Die WWU als solche lässt keinen Zweifel an dem Faktum, daß der einzelne Mitgliedstaat die primäre Verantwortung dafür hat, sein eigenes System zurechtzulegen und zu finanzieren. Aber zusammen mit dem Bedürfnis, daß die Mitgliedstaaten zusammenhängende ökonomische Politiken führen, die einander stärken, unterstreicht die WWU den Bedarf an einem zusammengeordneten Einsatz dafür, den sozialen Schutz zu modernisieren. Die Mitgliedstaaten haben ein gemeinsames Interesse daran, einen solchen Einsatz zu entwickeln.“* (Die Kommission für Die Europäischen Gemeinschaften, 1999:8).

In Übereinstimmung mit einer solchen Auffassung meint die Kommission heute, daß die Ausweitung auf bis zu 28 neue Mitgliedsländer *„die Schwächen Des Binnenmarktes herausstellen und verstärken“* wird, und daß das im Zusammenhang mit der WWU gesehen den Bedarf an einer stärkeren Koordinierung der Finanz- und Strukturpolitiken , darunter Finanz- und Sozialpolitik, erhöht. Wir können auch feststellen, daß die wechselseitige steigende Abhängigkeit der Mitgliedsländer einen Druck für eine verstärkte sozialpolitische Zusammenarbeit geschaffen hat.

Der Vorschlag, der auf der gegenwärtigen Regierungskonferenz behandelt wird, kann einen Fingerzeig geben, in welche Richtung die zukünftige sozialpolitische Entwicklung geht. Die Kommission hat hier die Einführung von qualifizierten Mehrheitsentscheidungen für eine Reihe von Gebieten vorgeschlagen, und darunter Artikel, die Steuer-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik berühren (Artikel 42, 137, 139 und 144). Die Begründung für diesen Vorschlag ist, daß der Einstimmigkeitsanspruch es unmöglich gemacht hat, sich über Initiativen auf dem Gebiet der sozialen Sicherung und darüber, finanzpolitische Hindernisse für grenzüberschreitende Aktivitäten zu entfernen, zu einigen. Der Vorschlag, die Beschlussstruktur zu ändern, ist außerdem durch das Unzufriedenstellende bei der ad hoc-Regulierung durch die Entscheidungen des Gerichtshofs zu konkreten Sachen in einem oder mehreren Mitgliedstaaten motiviert. Die Kommission bevorzugt eigentliche politische Beschlüsse mit Hinblick darauf, Den Binnenmarkt und die WWU funktionierend zu bekommen.

Eine eventuelle Durchführung von Mehrheitsentscheidungen im Steuer-, Arbeitsmarkt- und Sozialbereich wird nach unserer Auffassung die nationale Selbstbestimmung für Wohlfahrtspolitik bedeutend einschränken, da man im Prinzip in Situationen kommen kann, in denen ein einiges Folketing [dän. Parlament] vom Ministerrat niedergestimmt wird. Der Vorschlag hat von den Mitgliedsregierungen in allen Ländern Rückendeckung bekommen, abgesehen von Dänemark und Großbritannien.

Die Frage ist also, ob die dänische oder britische Regierung Änderungen in der Abstimmungsprozedur auf diesen Gebieten blockieren wird, die nur durchgeführt werden können, wenn es Einstimmigkeit gibt. Die dänische Regierung verweist in ihrer Verhandlungsaufgabe für „die Edinburgh-Formulierung“ auf Verteilungspolitik als ein nationales Anliegen. Im engeren Sinne berührt Verteilungspolitik sowohl Steuer-, Arbeitsmarkt- als auch Sozialpolitik, und der Edinburgh-Beschluß steht deshalb im direkten Widerstreit zum Vorschlag über Mehrheitsentscheidungen auf diesen Gebieten. Die Frage ist dagegen, ob nicht die Formulierung überwiegend programmatisch gedeutet werden und in Verlängerung des dänischen Neins bei der Maastricht-Abstimmung gesehen werden muß. Die hatte da auch primär eine Rolle in der dänischen Debatte gespielt und ist von der Kommission nicht als eine Barriere dafür, die Abstimmungsregeln zu ändern, erörtert worden.

Auf der Regierungskonferenz hat die Kommission außerdem einen Vorschlag dazu vorgelegt, den Personenkreis für Verordnung 1408 betreffend wandernde Personen (und damit nicht nur Arbeitnehmer) samt Bürger aus Drittländern, die sich legal in EU-Ländern aufhalten, auszuweiten. Der Vorschlag wurde in der Kommission 1998 angenommen, als man auch eine inhaltsmäßige Ausweitung beim Nachlohn [efterløn] vorschlug. Wenn dieser Vorschlag angenommen wird, wird er einen weiteren Druck auf die sozialen Leistungen legen. Das gilt besonders für Einkommenstransfers, die man mitnehmen kann. Die faktische Mobilität wird vermutlich dafür entscheidend sein, in welchem Ausmaß eine Ausweitung des Personenkreises für Verordnung 1408 zu einer Änderung in dänischen Wohlfahrtsleistungen führen wird. Bis jetzt ist die Mobilität begrenzt gewesen, mit einer leicht steigenden Tendenz. Der Euro wird vermutlich in die

Richtung wirken, die Mobilität zu stimulieren, weil es leichter wird, Löhne und soziale Leistungen zu vergleichen.

Der konkrete Ausgang der Regierungskonferenz ist unvorhersehbar, aber man kann im voraus feststellen, daß auch die Mitgliedsregierungen unabhängig vom Vorschlag der Kommission die Auffassung betreffend sozialpolitischer Zusammenarbeit geändert haben. Sie sind jetzt mehr darauf eingestellt, die soziale Dimension der EU auszubauen. Das muß im Zusammenhang mit der verstärkten ökonomischen Harmonisierung gesehen werden, die die Regierungschefs mit der Sozialpolitik zu koordinieren wünschen. Hier ist es von Bedeutung, daß z.Zt. ein viel größerer Teil der Regierungschefs als früher Sozialdemokraten sind. Beim Gipfeltreffen in Lissabon im März 2000 entschied man sich für „benchmarking“ in Form von Quantitativen und Qualitativen Indikatoren für allgemeine Zielsetzungen, die z.B. in gemeinsamen Zielsetzungen für den Umfang der Beschäftigung im Jahr 2010 ausgemünzt wurden. Es wurde auch beschlossen, weiterer Zusammenarbeit bei der langfristigen Entwicklung beim sozialen Schutz und der Haltbarkeit bei den Rentenordnungen in den Jahren bis 2020 Priorität zu geben. Auf der rhetorischen Ebene spiegelt sich die Änderung in der Position der Mitgliedsstaaten darin, daß auch die Regierungschefs, wie früher gesagt, jetzt von einem europäischen sozialen Modell sprechen sowie von einer Entwicklung eines aktiven und dynamischen Wohlfahrtsstaats.

Verstärkte politische Zusammenarbeit bei der Sozialpolitik ist also als eine zentrale Frage auf die Tagesordnung der EU platziert worden. Sie wird auf Regierungskonferenzen und Gipfeltreffen behandelt, und sie hat hohe Priorität bei der kommenden französischen Präsidentschaft. Zusammenfassend wollen wir unsere Botschaft darüber, wie die EU darüber hinaus auf Das dänische Wohlfahrtssystem einwirken wird, in den Dimensionen diskutieren, die wir in Abbildung 1 aufgestellt haben.

## **Zuteilungskriterium**

Wir erwarten, daß besonders die universellen Ordnungen unter Druck kommen, und daß es wahrscheinlich ist, daß versicherungsbegründete Leistungen mehr verbreitet werden als Folge einer erhöhten sozialpolitischen Koordinierung in der EU. Diese Entwicklung wird stärker sein, je größer der Personenkreis ist, der Recht auf grenzüberschreitende Leistungen bekommt, wird aber besonders die Leistungen betreffen, die nicht an Territorialität gebunden sind, d.h. die Einkommenstransfers. Solange die dänischen Serviceleistungen überwiegend öffentlich produziert werden, rechnen wir nicht damit, daß sie auf Regeln für die Mobilität von Dienstleistungen einwirken wird. Die Auswirkungen auf Einkommensüberweisungen werden abhängig vom Umfang der faktischen Mobilität sein, die bisher begrenzt gewesen ist. Man muß aber dafür aufmerksam sein, daß auch versicherungsbegründete Leistungen auf die Verordnung 1408 einwirken aufgrund der Regeln zur Aggregation von Versicherungsperioden. Dagegen fallen bedarfs- oder bedürfnis-[armuts-]geprüfte Leistungen ganz aus diesen Regeln heraus.

## **Zentrale Institution**

Im letzten Jahrzehnt gab es eine Entwicklung zu einem Wohlfahrtsmix in allen Ländern, so daß die verschiedene Betonung von Staat, Markt, Familie und freiwillige Vereinigungen ausgeglichen ist. Diese Entwicklung zu eigentlicher Konvergenz zwischen den Modellen ist von der EU unterstützt worden, aber wir meinen auch, daß sie von einer Reihe anderer Faktoren stimuliert worden ist.

## **Umfang**

Wir erwarten nicht, daß das gesamte Niveau für alle sozialen Leistungen fallen wird als Folge von erhöhter Harmonisierung. Wie wir schon früher erwähnten ist auf diesem Gebiet die Rede von Konvergenz zwischen den Ländern gewesen.

## **Finanzierung**

Wie im Abschnitt über „Den dänischen Wohlfahrtsstaat in Europa“ dargelegt, ist es dieses Gebiet, auf dem sich Dänemark am markantesten unterscheidet. Wir erwarten einen Druck auf steuerfinanzierte Ordnungen, wenn die Steuereinnahmen als Folge der Harmonisierung von direkten Steuern und Abgaben fallen. Es ist nicht zu erwarten, daß es eine Harmonisierung der Einkommensteuer geben wird, es besteht aber die Möglichkeit für die indirekten Steuern, besonders, wenn die Abstimmungsregeln verändert werden. Die Aufhebung der 24-Stunden-Regel beim Grenzhandel ab 2004 wird auch die Einnahmegrundlage vermindern. Die Steuerfinanzierung wird auch unter Druck sein, wenn die Ausgaben steigen, z.B. wenn der Zugang zu sozialen Leistungen über die Grenzen mehr wird, und wenn die Mobilität sich ebenfalls erhöht. Dennoch ist es nicht so eindeutig, daß die Entwicklung in der EU zu erhöhter Beitragsfinanzierung führt. In Frankreich ist das Niveau für Steuerfinanzierung auf diese Weise gestiegen. Wenn die Entwicklung in Verbindung mit der Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt zu öffentlich finanzierter Kinderbetreuung in den nicht-skandinavischen Mitgliedsländern führt, wird sich hier auch die Steuerfinanzierung erhöhen.

## **Effekte**

Wenn wir damit Recht haben, daß sich der Umfang von versicherungsbegründeten Ordnungen erhöht, wird das in Richtung eines Druckes auf Leistungen mit umverteilender Wirkung zeigen sowie ein Wachstum bei den statusbewahrenden Leistungen.

Insgesamt erwarten wir, daß der Sonderzug des dänischen Modells in Form von steuerbasierten universellen Ordnungen unter Druck kommen wird, aber daß es auf einigen Gebieten auch eine Entwicklung dahin geben wird, daß die Länder

sich einander annähern. In bezug auf öffentlichen Dienst wird man möglicherweise eine Entwicklung entgegen dänischen (und schwedischen) Lösungen sehen.

## **Schlussfolgerung und Perspektiven**

Wir haben in diesem Artikel gefolgert, daß die Modelle der EU-Länder, trotz einer gewissen Annäherung, weiterhin durch fundamentale Unterschiede in ihren Zuteilungskriterien, Finanzierungen und Effekten in bezug darauf, soziale Unterschiede in der Bevölkerung zu bewahren oder einzuebnen, geprägt sind. Das dänische Wohlfahrtsmodell unterscheidet sich dadurch, daß es die größte Betonung auf Steuerfinanzierung hat, und es ist zusammen mit den übrigen nordischen Modellen das am meisten leistungsorientierte und umverteilende.

In den ersten drei Jahrzehnten der EG gab es keine größere Harmonisierung der sozialen Systeme, denn die Sozialpolitik war kein zentraler Teil des europäischen Integrationsprozesses. Allerdings hat es eine schrittweise Koordinierung der Rechte der wandernden Arbeitnehmer [Wanderarbeiter] gegeben, besonders als Folge der Beschlüsse des Gerichtshofes.

Mit der Durchführung des Binnenmarktes in den letzten 10-15 Jahren gab es Druck zur Harmonisierung der Steuer-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, sowohl aus ökonomischen als auch aus sozialpolitischen Gründen. Dieser Druck ist mit der WWU verstärkt worden. Der Vorschlag der Kommission auf der gegenwärtigen Regierungskonferenz, die Einstimmigkeitsprozedur für die Sozialpolitik abzuschaffen, wird – wenn er angenommen wird – ein wesentlicher Schritt zur Abgabe von nationaler Souveränität für die Sozialpolitik sein. Dazu kommt, daß deren Vorschlag, den Personenkreis für die soziale Sicherung für wandernde Personen auszuweiten, mit einer weiteren Koordinierung der Sozialpolitik zusammenfällt. Es ist noch lange nicht sicher, daß diese zwei Vorschläge angenommen werden, aber die Zusammenarbeit bei der Sozialpolitik wird unter allen Umständen gestärkt werden, weil die Regierungschefs durch die letzten Gipfeltreffen beschlossen haben, die sozialpolitische Zusammenarbeit in Verbindung mit deren übergeordneten ökonomischen Zielen zu stärken, und sie haben auf amtlicher Ebene Gruppen eingesetzt, die dazu arbeiten sollen.

Unsere Schlussfolgerung ist, daß eine weitere Harmonisierung der Wohlfahrtspolitiken einen Druck auf universelle Ordnungen mit sich bringt, aber daß dieser Druck vom Umfang der Mobilität abhängt. Eine reduzierte Einnahmegrundlage in Form von fallenden [provenu] wird den Druck auf die steuerfinanzierten Ordnungen erhöhen. Das wird in Richtung von mehr Versicherungsordnungen deuten, und mehr Auslagerung [udlicitering - Ausschreibungen draußen] und Benutzerbezahlung [brugerbetaling - Eigenbeteiligung]. Man muß jedoch aufmerksam dafür sein, daß eine solche Entwicklung in Dänemark begonnen hat, ohne daß das direkt auf die EU-Regulierung zurückgeführt werden kann. Wir können allerdings nicht bestreiten, daß es indirekt eine gewisse Einwirkung gegeben hat. Man muß auch in Betracht ziehen, daß die Entwicklung in den anderen EU-Ländern möglicherweise in Richtung einer größeren Steuerfinanzierung geht, so daß von

einer Konvergenzentwicklung für das Steuerniveau die Rede sein wird. Gleichzeitig setzt die Integration der Frauen in das Arbeitskräfteheer in ganz Europa die Lösung der Kinderbetreuung außerhalb des familiären Kontexts auf die Tagesordnung. In diesem Zusammenhang wird die dänische Entwicklung als ein Modell hervorgehoben.

In bezug auf die Streitpunkte, die wir am Anfang angerissen haben, haben wir so gefolgert, daß es eine schrittweise Entwicklung zur Koordinierung von Sozialpolitik in der EU gegeben hat. Wir haben nicht zu den eventuellen ökonomischen Auswirkungen als Folge der WWU Stellung genommen, aber wir meinen, daß es zum gegenwärtigen Zeitpunkt klare Indizien für eine verstärkte politische Entwicklung gibt, die die Kommission mit der Erweiterung und der WWU begründet. Wie groß die Schritte in Richtung Harmonisierung auf kürzere Sicht sind hängt vom Resultat der kommenden Regierungskonferenz ab. Im Hinblick auf die Effekte für Den dänischen Wohlfahrtsstaat erwarten wir vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Entwicklungstendenzen eine Entwicklung zu reduzierter Steuerfinanzierung und mehr Versicherungsordnungen. Ob man das als eine Bedrohung Des dänischen Wohlfahrtsstaates deuten will hängt vom Grad der Harmonisierung ab, aber das ist weitgehend Ausdruck subjektiver Wertungen.

Abschließend müssen wir auf eine Reihe von Paradoxa und Dilemmata verbunden mit der dänischen EU-Position hinweisen, wenn man diese mit Wohlfahrtsstaatsbrillen betrachtet. Die ökonomische Harmonisierung unter den EU-Mitgliedsländern hat den Bedarf an einem koordinierten sozialpolitischen Einsatz in der EU auf die Tagesordnung gesetzt, und es ist schwerer und schwerer geworden – besonders für sozialdemokratische Regierungen – gegen einen sozialpolitischen Einsatz auf EU-Niveau anzugehen. Die sozialen Herausforderungen in den gegenwärtigen und kommenden Mitgliedsstaaten sind ein ganz langer Weg, und wird es in noch höherem Grade sein bei einer engeren ökonomischen Zusammenarbeit.

Der gradweise voranschreitende Integrationsprozeß die sozialen Rechte der wandernden Arbeitnehmer betreffend hat im steigenden Maße die Mehrdeutigkeit der Signale aufgedeckt, die in der rechtlichen Grundlage und in den Äußerungen der Kommission und Des Europäischen Rates liegt. Da ist fortgesetzt vom Respekt für nationale Unterschiede bei den sozialen Sicherungssystemen die Rede, aber die gleichen Unterschiede werden im steigenden Maße als ein Problem für Den Binnenmarkt und das WWU-Projekt dargestellt.

Abschließend beschäftigen wir uns ein bisschen mit den demokratischen Dilemmata in der gegenwärtigen Situation. Demokratie und Wohlfahrtsstaat sind eng verbunden, und es ist ganz entscheidend, daß die Wohlfahrtspolitik Legitimität hat. Soziale Rechte müssen notwendigerweise auf einem Gefühl der Solidarität mit Anderen basieren und damit begründet werden. Das gilt vielleicht besonders für die kollektive Solidarität, wie sie in steuerbasierte Ordnungen eingebaut ist. Allgemein genießen die Wohlfahrtssysteme doch in all ihrer Verschiedenheit große Unterstützung der Bevölkerung in den betreffenden Mitgliedsländern.

Die demokratische Kultur in Dänemark ist von einer starken Norm öffentlicher Debatte geprägt, unter anderem aufgrund des relativ großen Einflusses der Volksvereinigungen [folkelige foreninger] und [Volks-]Bewegungen. Das spiegelt sich in einer Erwartung, daß entscheidende Beschlüsse in einer breiten Öffentlichkeit diskutiert werden. Das gilt in besonderem Maße, wenn es sich um etablierte Wohlfahrtsgüter dreht. Die umfassenden Reaktionen auf die Einführung des Kontingentbeitrages beim Nachlohn [efterløn] spiegelt Probleme mit Beschlüssen, die ohne vorausgehende Diskussion durchgeführt werden. Wenn die nationale Beschlusskompetenz verengt wird, z.B. Mehrheitsentscheidungen auf dem sozialen Gebiet, wird die Möglichkeit für breite Debatten in der Bevölkerung [brede folklige debatter] ebenfalls reduziert. Von einer demokratischen Betrachtung aus gibt es auch zu denken, daß es in der dänischen (und schwedischen) Bevölkerung eine bemerkenswert größeres Erlebnis ist, auf nationale Beschlüsse oder EU-Beschlüsse einwirken zu können. Dennoch ist das national Raum für Beschlüsse in der ökonomischen Politik, die ganz entscheidend ist für die Existenzbedingungen des Wohlfahrtsstaates, markant eingeschränkt worden innerhalb des letzten Jahrzehnts.

Wir finden es positiv, daß die Einwirkung der EU auf Den dänischen Wohlfahrtsstaat ein zentrales Thema in der Debatte zu sein scheint, aber unsere Wertung ist, daß diese Dilemmata das EU-Projekt und die dänische Situation im Verhältnis zur Union noch viele Jahre lang prägen werden.



## Tabellen

Tabelle 1 Gesamtheit der Sozialausgaben 1990, 1993, 1996

	1990	1993	1996
Belgien	26.8	29.0	30.0
Dänemark	30.3	33.5	33.6
Deutschland	25.4	29.1	30.5
Griechenland	22.7	22.0	23.3
Spanien	20.4	24.4	22.4
Frankreich	27.7	31.2	30.8
Irland	19.1	20.8	18.9
Island	:	18.9	18.7
Italien	24.1	26.0	24.8
Luxemburg	23.5	25.2	26.2
Holland	32.5	33.7	30.9
Norwegen	26.4	38.8	26.1
Österreich	26.7	29.0	29.5
Portugal	15.5	21.0	21.6
Finnland	25.5	35.4	32.1
Schweden	32.9	38.6	34.8
Großbritannien	23.1	28.8	27.7
EU	25.4	29.0	28.7

Quelle: Amerini (1999).

Tabelle 2 Gesamtheit der Sozialleistungen, pro Einwohner in festen Preisen 1990-1996.

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Belgien	100	104	106	111	114	118	121
Dänemark	100	105	108	113	122	122	122
Deutschland	100	96	103	104	106	110	114
Griechenland	100	98	94	96	99	104	109
Spanien	100	110	117	124	119	119	120
Frankreich	100	103	107	111	112	114	114
Irland	100	106	112	119	123	131	133
Island							
Italien	100	105	109	109	109	107	109
Luxemburg	100	108	112	120	124	129	134
Holland	100	101	103	104	102	101	100
Norwegen							
Österreich	100	104	107	110	115	117	118
Portugal	100	112	128	143	148	151	162
Finnland	100	108	115	116	119	119	122
Schweden	100	100	105	104	105	104	103
Großbritannien	100	108	118	127	127	128	131
EU	100	103	109	113	114	115	117

Quelle: Amerini (1999)

Tabelle 3 Gesamtheit der Sozialleistungen pro Einwohner in festen Preisen in Euro [i euro-KKS]

Belgien	6059
Dänemark	6884
Deutschland	6351
Griechenland	2695
Spanien	3160
Frankreich	5608
Irland	3069
Island	3660
Italien	4644
Luxemburg	8297
Holland	5952
Norwegen	5477
Österreich	6050
Portugal	2533
Finnland	5266
Schweden	6119
Großbritannien	4839
EU	5120

Quelle: Amerini (1999).

Tabelle 4 Sektorale Verteilung der Sozialausgaben in Prozent 1996

	Alter	Gesundheit und Behinderung	Arbeits- losigkeit	Familien und Kinder	Wohnung und sozial Ausgestoßen e
Belgien	43.2	32.1	14.5	8.0	2.3
Dänemark	38.9	28.5	13.8	12.4	6.5
Deutschland	41.1	37.1	9.6	9.4	2.9
Griechenland	49.0	34.9	4.3	8.3	3.5
Spanien	45.3	36.9	14.5	2.0	1.3
Frankreich	43.5	35.0	8.1	8.7	4.8
Irland	26.1	39.1	16.7	12.8	5.3
Island					
Italien	65.9	28.5	1.9	3.6	0.0
Luxemburg	43.4	38.5	3.5	13.2	1.4
Holland	38.5	43.6	12.0	4.4	1.6
Norwegen					
Österreich	48.5	33.3	5.7	11.0	1.5
Portugal	43.3	44.6	5.8	5.6	0.6
Finnland	33.9	36.0	13.9	12.5	3.6
Schweden	38.9	33.9	10.3	10.5	6.3
Großbritannien	40.1	37.5	5.8	8.7	7.8
EU	44.8	35.5	8.4	7.9	3.4

Quelle: Amerini (1999).

Tabelle 5 Finanzierung der Sozialausgaben 1996

	Staat	Arbeitgeber	Versicherte	Andere
Belgien	20.4	44.5	25.9	9.2
Dänemark	68.9	9.6	15.3	6.2
Deutschland	30.0	39.1	28.5	2.4
Griechenland	30.3	38.0	23.4	8.3
Spanien	27.8	52.0	17.6	2.6
Frankreich	20.2	49.9	27.9	1.9
Irland	63.0	21.9	14.2	0.9
Island				
Italien	29.6	49.3	18.0	3.1
Luxemburg	46.7	25.8	22.9	4.6
Holland	16.4	23.2	44.4	16.0
Norwegen				
Österreich	35.7	37.4	26.4	0.6
Portugal	42.2	26.0	16.8	15.0
Finnland	44.6	34.9	13.3	7.2
Schweden	45.3	40.0	6.8	7.9
Großbritannien	48.5	24.7	14.5	12.3
EU	31.4	39.2	24.3	5.1

Quelle: Amerini (1999).

Tabelle 6 Reichtum, Armut, Umverteilung und Ungleichheit in Europa

	BNP pro Einwohner 1997*	%weis Arme vor Transfers 1994**	%weis Arme nach Transfers 1994**	Gini-Koeffizient 1993
Belgien	21.456	30	18	.31
Dänemark	21.751	29	11	.25
Deutschland	20.865	24	18	.30
Griechenland	13.138	22	21	.38
Spanien	14.758	27	19	.35
Frankreich	19.817	28	16	.33
Irland	18.294	34	21	.34
Island****	21.294***	12	10	.38
Italien	19.239	21	19	.37
Luxemburg	31.531	26	14	.32
Holland	19.835	23	10	.34
Norwegen****	22.776***	..	6	.24
Österreich	21.349	27	17	..
Portugal	13.415	28	24	.42
Finnland***	18.726	34	3	.22
Schweden****	18.672	..	6	.22
Großbritannien	18.929	34	20	.37
EU	18.979	26	18	.35

Quelle: Amerini (1999); Eurostat (1999a-1999b); Gustafsson & Pedersen (2000); Ramprakash (1997). Anmerkungen: \*) Berechnet in Eurokaufkraftstandards; \*\*) Pensionen ausgenommen; \*\*\*) 1996; \*\*\*\*) Die Werte für die übrigen nordischen Länder betr. Armut und Ungleichheit sind nicht völlig vergleichbar mit Eurostats Werten, wie sie hier für Dänemark und die übrigen EU-Länder angegeben sind, da sie auf zwei unterschiedlichen Datensätzen basieren.

Tabelle 7 Das Verhältnis zwischen Serviceleistungen und Einkommenstransfers im Vergleich der verschiedenen Typen von Wohlfahrtsstaaten

Die universellen Wohlfahrtsstaaten	0.34
Die sozialversicherungsdominierten Wohlfahrtsstaat	0.08
Die residualen Wohlfahrtsstaaten	0.12

Quelle: Esping-Andersen (1999: 166).